



Original Article

Proposals for Amending the 2013 Constitution Concerning the Powers of Certain/ State Agencies

Cao Vu Minh*, Truong Thi Tu My

*University of Economics and Law, Vietnam National University, Ho Chi Minh City, No.669 Do Muoi,
Quarter 13, Linh Xuan Ward, Ho Chi Minh City, Vietnam*

Received 24th June 2025

Revised 16th October 2025; Accepted 20th March 2026

Abstract: The authority of state agencies and of public offices within those agencies indicates the limits of rights and obligations that must be exercised in the performance of their functions. The powers of state agencies and public offices are specifically stipulated in the 2013 Constitution (amended in 2025). In general, the 2013 Constitution establishes a relatively reasonable allocation of powers, aiming to ensure that no important tasks are omitted and no tasks are assigned in a contradictory or overlapping manner. However, several provisions regarding the authority of state agencies and public offices remain inconsistent in the 2013 Constitution. This article analyses the provisions of the 2013 Constitution concerning the authority of state agencies and public offices, and proposes directions for improvement.

Keywords: Authority, National assembly, National assembly standing committee, president, government.

* Corresponding author.

E-mail address: minhcv@uel.edu.vn

<https://doi.org/10.25073/2588-1167/vnuls.4792>

Kiến nghị sửa đổi một số quy định trong Hiến pháp năm 2013 về thẩm quyền của một số cơ quan nhà nước

Cao Vũ Minh*, Trương Thị Tú Mỹ

Trường Đại học Kinh tế - Luật, Đại học Quốc gia Thành phố Hồ Chí Minh, số 669 Đỗ Mười, khu phố 13, phường Linh Xuân, Thành phố Hồ Chí Minh

Nhận ngày 24 tháng 6 năm 2025

Chỉnh sửa ngày 16 tháng 10 năm 2025; Chấp nhận đăng ngày 20 tháng 3 năm 2026

Tóm tắt: Thẩm quyền của một cơ quan nhà nước, chức vụ trong cơ quan nhà nước chỉ ra giới hạn quyền và nghĩa vụ mà chủ thể phải tiến hành để thực hiện hoạt động của mình. Thẩm quyền của các cơ quan nhà nước, chức vụ trong cơ quan nhà nước được quy định khá cụ thể trong Hiến pháp năm 2013 (sửa đổi, bổ sung năm 2025). Nhìn chung, Hiến pháp năm 2013 đã có sự phân định thẩm quyền khá hợp lý nhằm bảo đảm nguyên tắc không có công việc quan trọng đáng kể nào bị bỏ sót và không có công việc nào bị giao mâu thuẫn, chồng lấn nhau. Tuy nhiên, một số quy định về thẩm quyền của các cơ quan nhà nước, chức vụ trong cơ quan nhà nước vẫn chưa được Hiến pháp năm 2013 quy định thống nhất. Bài viết phân tích các bất cập trong quy định của Hiến pháp năm 2013 liên quan đến thẩm quyền của các cơ quan nhà nước, chức vụ trong cơ quan nhà nước, đồng thời đề xuất hướng hoàn thiện.

Từ khóa: Thẩm quyền, Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, chủ tịch nước, chính phủ.

1. Đặt vấn đề

Hiến pháp - đạo luật cơ bản, có hiệu lực pháp lý cao nhất trong hệ thống pháp luật quốc gia, là nền tảng tối thượng để thiết lập cơ cấu quyền lực nhà nước, bảo đảm quyền con người, quyền công dân cũng như định hình mô hình tổ chức chính trị - pháp lý của một quốc gia. Hiến pháp năm 2013 (sửa đổi, bổ sung năm 2025, sau đây gọi ngắn gọn là “Hiến pháp năm 2013” hoặc “Hiến pháp”) đã định hình rõ ràng thẩm quyền của từng cơ quan nhà nước, từng chức vụ trong hệ thống cơ quan công quyền, từ đó xây dựng nền tảng pháp lý cho một bộ máy nhà nước dân chủ, hiệu lực và hiệu quả. Việc quy định thẩm quyền của các cơ quan nhà nước một cách chặt chẽ và thống nhất không chỉ bảo đảm cho các cơ quan này hoạt động trong khuôn khổ pháp luật, đúng chức

năng, nhiệm vụ được giao, mà còn nhằm tránh hiện tượng xung đột, chồng chéo hay bỏ trống trong thực thi quyền lực nhà nước.

Dưới góc độ ngôn ngữ, “thẩm quyền” là một từ gốc Hán Việt. Từ điển từ và ngữ Việt Nam giải thích “thẩm quyền” là quyền chính thức được quyết định về một vấn đề [1]. Theo Từ điển Luật học, “thẩm quyền” là quyền chính thức được xem xét để kết luận và định đoạt, quyết định một vấn đề. Thẩm quyền gắn liền với quyền hạn và nhiệm vụ mà pháp luật quy định cho cơ quan nhà nước, người nắm giữ chức vụ lãnh đạo, quản lý trong các cơ quan đó để thực hiện chức năng và nhiệm vụ của họ. Thẩm quyền của mỗi cơ quan và cá nhân được phân định theo lĩnh vực, khu vực hành chính, cấp hành chính [2]. Nhìn chung, nội dung giải thích trong các tài liệu nói trên cơ bản đều khẳng định thẩm quyền là quyền

* Tác giả liên hệ.

Địa chỉ email: minhcv@uel.edu.vn

<https://doi.org/10.25073/2588-1167/vnuls.4792>

xem xét, quyết định, gắn với quyền hạn, nhiệm vụ của một chủ thể nhất định. Dưới góc độ pháp lý, thẩm quyền là một hệ thống các yếu tố cấu thành bao gồm hai nhóm sau: i) các quyền và nghĩa vụ chung để thực hiện chức năng nhất định mà một chủ thể được trao để giải quyết những vấn đề phát sinh trong hoạt động của mình; ii) những quyền hạn cụ thể để thực hiện các quyền và nghĩa vụ chung nói trên [3].

Hiến pháp và các văn bản pháp luật về tổ chức bộ máy nhà nước hầu như không sử dụng thuật ngữ “thẩm quyền”, mà phổ biến là thuật ngữ “nhiệm vụ và quyền hạn”. Thẩm quyền là phương tiện để thực hiện nhiệm vụ, còn quyền hạn là khả năng chủ thể trong phạm vi giới hạn do pháp luật quy định có thể tùy nghi suy xét, quyết định. Nhiệm vụ, quyền hạn góp phần phân hóa thẩm quyền, phân hóa mục đích, hướng tác động của thẩm quyền [4]. Do đó, cũng có thể hiểu nhiệm vụ và quyền hạn là cách nói chung về thẩm quyền của một chủ thể [5].

Thẩm quyền của các cơ quan nhà nước, chức vụ trong cơ quan nhà nước được quy định khá cụ thể trong Hiến pháp năm 2013 (được sửa đổi, bổ sung năm 2025). Theo đó, thẩm quyền của Quốc hội được quy định chủ yếu tại Điều 70 Hiến pháp. Nói là chủ yếu, bởi ngoài Điều 70, một số điều khoản khác trong Hiến pháp vẫn quy định về thẩm quyền của Quốc hội. Đơn cử, theo khoản 3 Điều 71 Hiến pháp thì Quốc hội có quyền “quyết định rút ngắn hoặc kéo dài nhiệm kỳ của mình theo đề nghị của Ủy ban thường vụ Quốc hội. Việc kéo dài nhiệm kỳ của một khóa Quốc hội không được quá mười hai tháng, trừ trường hợp có chiến tranh”. Tương tự, thẩm quyền của Ủy ban thường vụ Quốc hội được quy định chủ yếu tại Điều 74 Hiến pháp năm 2013s, thẩm quyền của Chủ tịch nước được quy định chủ yếu tại Điều 88 Hiến pháp, thẩm quyền của Chính phủ được quy định chủ yếu tại Điều 96 Hiến pháp, thẩm quyền của Thủ tướng Chính phủ được quy định chủ yếu tại Điều 98 Hiến pháp,...

Các quy định này là cơ sở nền tảng để ban hành các Luật tương ứng điều chỉnh về tổ chức và hoạt động của các cơ quan, chức danh này. Tuy là đạo luật gốc, đạo luật cơ bản nhưng Hiến pháp vẫn tồn tại nhiều điều khoản có nội hàm

không chuẩn xác, thiếu tính thống nhất khi quy định về thẩm quyền của các cơ quan nhà nước, các chức vụ trong cơ quan nhà nước. Điều này không những dẫn đến sự khó hiểu, khó xác định thẩm quyền của từng cơ quan, chức vụ cụ thể mà còn dẫn đến sự chông chéo, mâu thuẫn về thẩm quyền giữa các chủ thể này. Chính vì vậy, việc sửa đổi, bổ sung các quy định của Hiến pháp liên quan đến thẩm quyền của các cơ quan nhà nước, các chức vụ trong cơ quan nhà nước (như Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ) là vấn đề cấp thiết cần được quan tâm trong bối cảnh hiện nay.

2. Các quy định trong Hiến pháp liên quan đến thẩm quyền của các cơ quan nhà nước, chức vụ trong cơ quan nhà nước

2.1. Về thẩm quyền ra pháp lệnh của Ủy ban thường vụ Quốc hội

Điều 91 Hiến pháp quy định Chủ tịch nước ban hành lệnh, quyết định để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình. Cũng theo khoản 2 Điều 74 Hiến pháp thì Ủy ban thường vụ Quốc hội ra pháp lệnh về những vấn đề được Quốc hội giao. Cùng được quy định trong Hiến pháp nhưng nhà làm luật lại sử dụng những thuật ngữ khác nhau liên quan đến hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

Văn bản quy phạm pháp luật là văn bản do cơ quan nhà nước hoặc cá nhân có thẩm quyền của cơ quan nhà nước ban hành hoặc phối hợp ban hành theo thẩm quyền, hình thức, thủ tục luật định, trong đó có chứa quy tắc xử sự mang tính bắt buộc chung để điều chỉnh các quan hệ xã hội [6]. Theo Điều 4 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2025 (được sửa đổi, bổ sung năm 2025) thì pháp lệnh là văn bản quy phạm pháp luật do Ủy ban thường vụ Quốc hội ban hành, còn lệnh, quyết định là văn bản quy phạm pháp luật do Chủ tịch nước ban hành.

Về mặt lý luận, ban hành văn bản quy phạm pháp luật là cách thức thực hiện các hành động diễn ra kế tiếp nhau theo trình tự thời gian, được xác định kể từ thời điểm có sáng kiến ban hành

đến lúc thông qua văn bản quy phạm pháp luật [7]. Có ý kiến cho rằng ban hành văn bản quy phạm pháp luật chỉ bắt đầu từ lúc trình ký văn bản và kết thúc khi văn bản được lưu ở cơ quan ban hành hay cơ quan tiếp nhận [8]. Trong khi đó, đưa ra sáng kiến, chuẩn bị dự thảo, hoàn chỉnh dự thảo là thuộc về thủ tục xây dựng văn bản quy phạm pháp luật [9]. Quan điểm trên cũng có những điểm hợp lý nhất định nhưng nếu tách biệt một cách rạch ròi như vậy sẽ làm cho việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật trở nên cục bộ, thiếu sự phối hợp nhịp nhàng giữa các khâu, giữa các giai đoạn [10]. Do đó, khi nhắc đến ban hành văn bản quy phạm pháp luật là đang nhắc đến một loạt các hoạt động từ khi có sáng kiến ban hành đến khi thông qua văn bản quy phạm pháp luật (bao gồm các giai đoạn chung như: lập chương trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật, thành lập ban soạn thảo, soạn thảo, lấy ý kiến, thẩm định, thông qua, công bố văn bản quy phạm pháp luật) [11].

Về mặt pháp lý, hiện nay, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2025 (được sửa đổi, bổ sung năm 2025) chỉ sử dụng thống nhất một thuật ngữ là ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Theo Điều 11, 12 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2025 (được sửa đổi, bổ sung năm 2025) thì Ủy ban thường vụ Quốc hội ban hành pháp lệnh, nghị quyết, còn Chủ tịch nước ban hành lệnh, quyết định. Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2025 (được sửa đổi, bổ sung năm 2025) không có bất kỳ điều khoản nào quy định Ủy ban thường vụ Quốc hội ra pháp lệnh.

Về mặt thực tiễn, khi ban hành pháp lệnh, trong phần căn cứ, Ủy ban thường vụ Quốc hội sử dụng thống nhất công thức “Ủy ban thường vụ Quốc hội ban hành pháp lệnh”. Theo khảo sát của chúng tôi, từ khi Hiến pháp năm 2013 có hiệu lực đến nay, không có bất cứ pháp lệnh nào sử dụng thuật ngữ “Ủy ban thường vụ Quốc hội ra pháp lệnh”. Do đó, cách sử dụng thuật ngữ ra pháp lệnh để mô tả về hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Ủy ban thường vụ Quốc hội trong Hiến pháp là không khoa học và cũng không bảo đảm tính thống nhất về kỹ thuật lập pháp.

2.2. Về thẩm quyền quyết định tình trạng chiến tranh của Quốc hội và Ủy ban thường vụ Quốc hội

Khoản 13 Điều 70 Hiến pháp quy định Quốc hội “quyết định vấn đề chiến tranh”. Khoản 9 Điều 74 Hiến pháp lại quy định Ủy ban thường vụ Quốc hội “quyết định việc tuyên bố tình trạng chiến tranh trong trường hợp Quốc hội không thể họp được và báo cáo Quốc hội quyết định tại kỳ họp gần nhất”.

Quyết định vấn đề chiến tranh là một thẩm quyền quan trọng của Quốc hội. Tuy nhiên, trong trường hợp Quốc hội không thể họp được thì Ủy ban thường vụ Quốc hội sẽ quyết định việc tuyên bố tình trạng chiến tranh kèm theo điều kiện là phải “báo cáo Quốc hội quyết định tại kỳ họp gần nhất”. Vấn đề có tính pháp lý đặt ra là thẩm quyền của Quốc hội trong việc “quyết định vấn đề chiến tranh” với thẩm quyền của Ủy ban thường vụ Quốc hội “quyết định việc tuyên bố tình trạng chiến tranh khi Quốc hội không thể họp được” là giống nhau hay khác nhau? Nếu là giống nhau thì tại sao khoản 9 Điều 74 Hiến pháp không quy định Ủy ban thường vụ Quốc hội “quyết định vấn đề chiến tranh trong trường hợp Quốc hội không thể họp được” mà lại là “quyết định việc tuyên bố tình trạng chiến tranh trong trường hợp Quốc hội không thể họp được”? Ngược lại, nếu hai thuật ngữ trên có nội hàm pháp lý khác nhau thì lại có thể cấu thành những thẩm quyền độc lập và nếu là như vậy thì lẽ ra Ủy ban thường vụ Quốc hội có quyền “quyết định việc tuyên bố tình trạng chiến tranh” ngay cả khi Quốc hội đang trong kỳ họp. Những câu hỏi này cần được giải đáp một cách rõ ràng để có cách hiểu thống nhất.

Điều 17 Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014 (sửa đổi, bổ sung các năm 2020, 2023, 2025) quy định về thẩm quyền quyết định vấn đề chiến tranh của Quốc hội. Cụ thể, khoản 1 Điều 17 Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014 quy định: “Quốc hội quyết định tình trạng chiến tranh hoặc bãi bỏ tình trạng chiến tranh theo đề nghị của Hội đồng quốc phòng và an ninh”. Khoản 1 Điều 57 Luật Tổ chức Quốc hội lại quy định: “Trong trường hợp Quốc hội không thể họp được, Ủy

ban thường vụ Quốc hội quyết định tình trạng chiến tranh theo đề nghị của Hội đồng quốc phòng và an ninh và báo cáo Quốc hội tại kỳ họp gần nhất”. Tương tự, khoản 1 Điều 17 Luật Quốc phòng năm 2018 quy định: “Khi Tổ quốc bị xâm lược, Quốc hội quyết định tình trạng chiến tranh. Khi hành vi xâm lược được chấm dứt trên thực tế, Quốc hội quyết định bãi bỏ tình trạng chiến tranh”. Trong trường hợp Quốc hội không thể họp được thì Ủy ban thường vụ Quốc hội “quyết định việc tuyên bố tình trạng chiến tranh và báo cáo Quốc hội quyết định tại kỳ họp gần nhất” (khoản 2 Điều 17 Luật Quốc phòng năm 2018). Các điều khoản trên đều thống nhất quy định Quốc hội có quyền quyết định tình trạng chiến tranh. Tuy nhiên, thẩm quyền của Ủy ban thường vụ Quốc hội có sự khác biệt bởi Luật Tổ chức Quốc hội quy định “Ủy ban thường vụ Quốc hội quyết định tình trạng chiến tranh”, còn Luật Quốc phòng năm 2018 lại có sự thống nhất với Hiến pháp khi quy định “Ủy ban Thường vụ Quốc hội quyết định việc tuyên bố tình trạng chiến tranh”. Như vậy, thẩm quyền “quyết định tình trạng chiến tranh” với “quyết định việc tuyên bố tình trạng chiến tranh” là giống nhau hay khác nhau?

Theo khoản 9 Điều 2 Luật Quốc phòng năm 2018, tình trạng chiến tranh là trạng thái xã hội đặc biệt của đất nước được tuyên bố từ khi tổ quốc bị xâm lược cho đến khi hành vi xâm lược đó được chấm dứt trên thực tế. Tình trạng chiến tranh là trạng thái tổ quốc bị xâm lược được tính từ thời điểm cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định việc tuyên bố tình trạng chiến tranh cho đến khi có quyết định bãi bỏ tình trạng chiến tranh. Do đó, có thể hiểu, hai thuật ngữ “quyết định tình trạng chiến tranh” và “quyết định việc tuyên bố tình trạng chiến tranh” là đồng nhất với nhau. Quy định “Quốc hội quyết định tình trạng chiến tranh” cũng chính là Quốc hội quyết định việc tuyên bố tình trạng chiến tranh. Ngược lại, quy định “Ủy ban thường vụ Quốc hội quyết định việc tuyên bố tình trạng chiến tranh” thực chất chính là Ủy ban thường vụ Quốc hội quyết định tình trạng chiến tranh.

Qua những gì đã phân tích, có thể thấy, có hai chủ thể có quyền quyết định tình trạng chiến

tranh là Quốc hội và Ủy ban thường vụ Quốc hội (trong trường hợp Quốc hội không thể họp được). Khi Quốc hội hoặc Ủy ban Thường vụ Quốc hội quyết định tình trạng chiến tranh thì phải ban hành nghị quyết về vấn đề này. Căn cứ vào nghị quyết của Quốc hội hoặc của Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước sẽ công bố quyết định tuyên bố tình trạng chiến tranh. Logic pháp lý cho phép ta kết luận rằng một khi có nghị quyết của Quốc hội hoặc của Ủy ban Thường vụ Quốc hội tuyên bố tình trạng chiến tranh thì Chủ tịch nước mới có căn cứ để công bố. Điều này một lần nữa khẳng định Quốc hội và Ủy ban thường vụ Quốc hội có quyền quyết định việc tuyên bố tình trạng chiến tranh chính là các chủ thể này có quyền quyết định tình trạng chiến tranh.

Tuy nhiên, cần lưu ý là chỉ có Quốc hội mới có quyền bãi bỏ tình trạng chiến tranh. Điều này có nghĩa, khi Ủy ban thường vụ Quốc hội quyết định việc tuyên bố tình trạng chiến tranh do Quốc hội không thể họp được thì thẩm quyền bãi bỏ tình trạng chiến tranh vẫn phải thuộc về Quốc hội mà không thể thuộc về Ủy ban thường vụ Quốc hội. Đó là lý do vì sao Hiến pháp, Luật Quốc phòng năm 2018 và cả Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014 đều quy định Ủy ban thường vụ Quốc hội sau khi quyết định việc tuyên bố tình trạng chiến tranh phải “báo cáo Quốc hội quyết định tại kỳ họp gần nhất”. Việc báo cáo Quốc hội quyết định tại kỳ họp gần nhất là để Quốc hội xem xét có tiếp tục tình trạng chiến tranh hay bãi bỏ tình trạng chiến tranh.

Từ phân tích trên, có thể hiểu, Quốc hội “quyết định vấn đề chiến tranh” có ngụ ý là Quốc hội có quyền quyết định việc tuyên bố tình trạng chiến tranh lẫn có quyền quyết định bãi bỏ tình trạng chiến tranh. Trong khi đó, Ủy ban thường vụ Quốc hội chỉ có quyền “quyết định việc tuyên bố tình trạng chiến tranh” mà không có quyền quyết định bãi bỏ tình trạng chiến tranh. Tuy nhiên, cách giải thích này chỉ mang ý nghĩa học thuật mà không có tính quy phạm phổ biến. Những điều khoản như “Quốc hội quyết định vấn đề chiến tranh”, “Quốc hội quyết định tình trạng chiến tranh” cần phải được sử dụng nhất quán để bảo đảm sự tương thích với quy định “Ủy ban

thường vụ Quốc hội quyết định việc tuyên bố tình trạng chiến tranh khi Quốc hội không thể họp được” trong Hiến pháp.

2.3. Thẩm quyền thi hành lệnh ban bố tình trạng khẩn cấp được quy định không chính xác, có sự nhầm lẫn nghiêm trọng

Theo Hiến pháp năm 2013, Quốc hội là chủ thể duy nhất có quyền ban hành quy định về tình trạng khẩn cấp (khoản 13 Điều 70). Căn cứ vào quy định về tình trạng khẩn cấp của Quốc hội, khi có những tình huống đã được dự liệu phát sinh trên thực tế thì Ủy ban thường vụ Quốc hội sẽ ban bố tình trạng khẩn cấp trong cả nước hoặc ở từng địa phương (khoản 10 Điều 74). Sau đó, Chủ tịch nước sẽ công bố tình trạng khẩn cấp (khoản 5 Điều 88). Trong trường hợp Ủy ban thường vụ Quốc hội không thể họp để ban bố tình trạng khẩn cấp thì Chủ tịch nước được quyền chủ động công bố tình trạng khẩn cấp. Như vậy, công bố tình trạng khẩn cấp là thủ tục bắt buộc và thuộc thẩm quyền của Chủ tịch nước. Trong khi đó, thẩm quyền ban bố tình trạng khẩn cấp của Ủy ban thường vụ Quốc hội lại không phải là thủ tục mang tính bắt buộc.

Dưới góc độ ngôn ngữ, ban bố (ban: cấp cho, bố: truyền báo) là báo cho biết để thi hành vấn đề đã được quyết định [12], còn công bố (công: chung, bố: truyền báo) là báo cho mọi người, báo cho công chúng biết [13]. Như vậy, ban bố có nghĩa là quyết định một vấn đề nào đó rồi báo cho chủ thể khác để thi hành. Trong khi đó, công bố chỉ là việc báo tin đến chủ thể khác để biết. Cả ban bố và công bố đều là việc báo cho một hay một số chủ thể nào đó biết. Tuy nhiên, sự khác biệt giữa ban bố và công bố còn ở phạm vi báo tin. Theo đó, ban bố là báo tin nhưng trong phạm vi hẹp, mang tính nội bộ giữa các cơ quan, tổ chức có mối liên hệ với nhau. Trong khi đó, công bố là báo tin ở phạm vi rộng, công khai cho mọi người cùng biết [14].

Về ý nghĩa pháp lý, hai thuật ngữ còn khác nhau ở chỗ, ban bố là thẩm quyền quyết định, còn công bố chỉ là thẩm quyền mang tính nghi thức. Trong một số trường hợp không có thủ tục ban bố thì công bố cũng có thể được xem là đã

bao hàm luôn quyền quyết định. Ủy ban thường vụ Quốc hội ban bố tình trạng khẩn cấp, tức là quyền quyết định thuộc về Ủy ban Thường vụ Quốc hội. Chủ tịch nước công bố tình trạng khẩn cấp, tức là Chủ tịch nước chỉ báo tin một cách công khai đến mọi cá nhân, tổ chức về tình trạng khẩn cấp do Ủy ban thường vụ Quốc hội đã quyết. Ngoại lệ có trường hợp Ủy ban thường vụ Quốc hội không thể họp để ban bố thì Chủ tịch nước sẽ công bố tình trạng khẩn cấp. Trong trường hợp này, quyền công bố của Chủ tịch nước đã hàm chứa luôn quyền quyết định về tình trạng khẩn cấp.

Ở nước ta, vai trò của Chủ tịch nước mang tính nghi lễ, nên thẩm quyền của Chủ tịch nước phần nhiều mang tính nghi thức (như công bố Hiến pháp, luật). Tuy nhiên, do tính chất trang trọng của người đứng đầu Nhà nước, thay mặt cho đất nước, đại diện cho sự tập trung, thống nhất, đoàn kết quốc gia nên Chủ tịch nước có lợi thế đặc biệt trong việc quyết định tình huống khẩn cấp của đất nước. Vì vậy, trong những trường hợp cần thiết (khi Ủy ban thường vụ Quốc hội không thể họp) thì Chủ tịch nước có quyền quyết định và công bố tình trạng khẩn cấp. Chính vì yếu tố này, cộng thêm tính chất công khai cho mọi người cần biết, nên công bố tình trạng khẩn cấp thuộc thẩm quyền của Chủ tịch nước mới là thủ tục mang tính bắt buộc. Ngay cả khi Ủy ban thường vụ Quốc hội ban bố tình trạng khẩn cấp thì vẫn cần “phương tiện chuyển tải vào cuộc sống” là thủ tục công bố tình trạng khẩn cấp của Chủ tịch nước.

Như vậy, ban bố và công bố là hai thủ tục khác nhau, có nội hàm pháp lý khác nhau và thuộc thẩm quyền riêng biệt của những chủ thể khác nhau. Vì lẽ đó mà khoản 3 Điều 96 Hiến pháp đã không chính xác khi quy định: “Chính phủ có nhiệm vụ thi hành lệnh ban bố tình trạng khẩn cấp”. Chủ tịch nước không có quyền ban bố mà chỉ có quyền công bố tình trạng khẩn cấp. Khi công bố tình trạng khẩn cấp, Chủ tịch nước sẽ sử dụng hình thức văn bản là lệnh. Do đó, chỉ có “lệnh công bố tình trạng khẩn cấp” chứ không có “lệnh ban bố tình trạng khẩn cấp” và công bố chứ không phải là ban bố tình trạng khẩn cấp mới là thủ tục mang tính bắt buộc. Quy định tại khoản

3 Điều 96 Hiến pháp là một sự nhầm lẫn nghiêm trọng và tiềm ẩn khả năng vô hiệu hóa thẩm quyền của Chính phủ bởi trên thực tế sẽ không thể có “lệnh ban bố tình trạng khẩn cấp” để Chính phủ tổ chức thi hành.

2.4. Thẩm quyền xử lý văn bản pháp luật của Chính phủ trái với lệnh, quyết định của Chủ tịch nước chưa được quy định cụ thể trong Hiến pháp

Kiểm soát quyền lực là yêu cầu tự thân của mọi nền dân chủ, trong đó bao gồm cả nền dân chủ xã hội chủ nghĩa. Trong điều kiện một Đảng duy nhất cầm quyền lãnh đạo như ở nước ta hiện nay thì sự kiểm soát quyền lực là hết sức cần thiết [15]. Về nguyên tắc, mọi chủ thể mang quyền lực nhà nước đều có thể lạm dụng quyền lực khi có cơ hội. Do đó, vấn đề kiểm soát quyền lực luôn phải đặt ra đối với mọi chủ thể, thậm chí đối với mọi mối quan hệ trong việc sử dụng quyền lực.

Theo khoản 1 Điều 96 Hiến pháp thì Chính phủ tổ chức thi hành Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội, lệnh, quyết định của Chủ tịch nước. Để tổ chức thi hành các văn bản trên thì Chính phủ phải thực hiện nhiều hình thức quản lý khác nhau, trong đó có ban hành văn bản pháp luật (cả văn bản quy phạm pháp luật và văn bản áp dụng pháp luật). Câu hỏi đặt ra là nếu văn bản pháp luật của Chính phủ trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội, lệnh, quyết định của Chủ tịch nước thì chủ thể nào có thẩm quyền xử lý?

Căn cứ khoản 10 Điều 70 Hiến pháp, khi phát hiện văn bản của Chính phủ trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội thì Quốc hội có quyền bãi bỏ các văn bản này. Tương tự, khi phát hiện văn bản của Chính phủ trái với pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội thì Ủy ban thường vụ Quốc hội có quyền bãi bỏ (khoản 4 Điều 74). Tuy nhiên, khi phát hiện văn bản của Chính phủ trái với lệnh, quyết định của Chủ tịch nước thì Chủ tịch nước không có quyền bãi bỏ. Chủ tịch nước không có quyền bãi bỏ, vậy chủ thể nào có quyền bãi bỏ văn bản của Chính phủ trái với lệnh, quyết định của Chủ tịch

nước? Vấn đề này không được quy định rõ ràng trong Hiến pháp lẫn các văn bản pháp luật hiện hành. Sự khiếm khuyết nêu trên không chỉ tạo sự không thống nhất trong thẩm quyền của Chủ tịch nước với thẩm quyền của Chính phủ mà còn gây ra những khó khăn trong tiến trình thực hiện hoạt động kiểm soát quyền lực nhà nước [16].

3. Kiến nghị sửa đổi các quy định của Hiến pháp liên quan đến thẩm quyền của các cơ quan nhà nước, chức vụ trong cơ quan nhà nước

Để bộ máy nhà nước hoạt động chính xác, nhịp nhàng và đạt hiệu quả, nhà nước tiến hành “phân công lao động” giữa các bộ phận của bộ máy, giữa các chủ thể với nhau, nghĩa là phân định thẩm quyền [17]. Thẩm quyền của một cơ quan nhà nước chỉ ra giới hạn quyền và nghĩa vụ mà chủ thể phải tiến hành để thực hiện hoạt động của mình. Thẩm quyền phải thỏa mãn yêu cầu sao cho mỗi chức danh có một khối lượng công việc hợp lý, tương xứng với vị trí và khả năng của chủ thể đó, sao cho không có công việc quan trọng đáng kể nào bị bỏ sót và không có công việc nào bị giao mâu thuẫn, chồng lấn nhau. Do đó, để bảo đảm tính thống nhất về thẩm quyền của các cơ quan nhà nước, chức vụ trong cơ quan nhà nước trong Hiến pháp năm 2013, chúng tôi có một số kiến nghị như sau:

Trước hết, Điều 91 Hiến pháp quy định Chủ tịch nước ban hành lệnh, quyết định. Các điều khoản khác trong Hiến pháp cũng quy định Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ ban hành văn bản pháp luật,... Đến lượt mình, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2025 cũng quy định về hoạt động ban hành các văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước, chức vụ trong cơ quan nhà nước. Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2025 không sử dụng thuật ngữ “ra” văn bản quy phạm pháp luật. Nếu cho rằng thuật ngữ “ra” văn bản quy phạm pháp luật theo quy định của Hiến pháp là chuẩn mực thì lẽ ra chúng ta chỉ có Luật Ra văn bản quy phạm pháp luật chứ không có Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Một khi đã đặt tên luật là

Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật thì tất cả các hoạt động từ lúc có sáng kiến đến khi thông qua văn bản quy phạm pháp luật đều phải được mô hình hóa bằng thuật ngữ “ban hành văn bản quy phạm pháp luật”. Do đó, tính chính xác, khoa học trong việc sử dụng thuật ngữ “ban hành văn bản quy phạm pháp luật” cần được tiếp thu để điều chỉnh các hoạt động tương ứng trong Hiến pháp liên quan đến thẩm quyền của Ủy ban Thường vụ quốc hội. Theo chúng tôi, Quốc hội nên cân nhắc điều chỉnh quy định tại khoản 2 Điều 74 Hiến pháp và thống nhất sử dụng thuật ngữ “ban hành pháp lệnh”.

Thứ hai, Quốc hội quyết định tình trạng chiến tranh đồng nghĩa với việc Quốc hội quyết định việc tuyên bố tình trạng chiến tranh, bởi tình trạng chiến tranh có thời điểm bắt đầu là từ khi Quốc hội đưa ra một tuyên bố có tính pháp lý. Là một thiết chế hoạt động không thường xuyên nên khi Tổ quốc bị xâm lược, rất có thể Quốc hội không kịp thời quyết định tình trạng chiến tranh. Điều này làm cho khả năng ứng phó của đất nước trở nên chậm chạp. Chính vì vậy, Hiến pháp trao cho Ủy ban thường vụ Quốc hội quyền “quyết định việc tuyên bố tình trạng chiến tranh trong trường hợp Quốc hội không thể họp được” là rất có ý nghĩa trong việc chủ động ứng phó để đi đến chấm dứt tình trạng chiến tranh. Hai thuật ngữ “quyết định tình trạng chiến tranh” và “quyết định việc tuyên bố tình trạng chiến tranh” là đồng nhất với nhau nhưng lại có nội hàm hẹp hơn thuật ngữ “quyết định vấn đề chiến tranh” bởi “quyết định vấn đề chiến tranh” bao gồm cả quyền quyết định việc tuyên bố tình trạng chiến tranh lẫn quyết định bãi bỏ tình trạng chiến tranh.

Như đã trình bày, “quyết định tình trạng chiến tranh” và “quyết định việc tuyên bố tình trạng chiến tranh” là đồng nhất. Tuy nhiên, theo chúng tôi, việc sử dụng thuật ngữ “quyết định tình trạng chiến tranh” là khoa học và rõ ràng, bởi quyết định tình trạng chiến tranh phải được thực hiện thông qua một tuyên bố mang tính pháp lý của chủ thể có thẩm quyền. Vì vậy, cụm từ “việc tuyên bố” có viết ra hay không cũng không ảnh hưởng đến ý nghĩa pháp lý.

Khoản 13 Điều 70 Hiến pháp quy định Quốc hội quyết định vấn đề chiến tranh, tức là Quốc

hội có quyền quyết định tình trạng chiến tranh và quyết định bãi bỏ tình trạng chiến tranh. Trong khi đó, Ủy ban thường vụ Quốc hội quyết định việc tuyên bố tình trạng chiến tranh thì chỉ có quyền quyết định tình trạng chiến tranh. Tuy nhiên, để bảo đảm sự rõ ràng trong kỹ thuật lập pháp, chúng tôi cho rằng có thể nghiên cứu sửa đổi khoản 13 Điều 70 và khoản 9 Điều 74 Hiến pháp. Cụ thể, Quốc hội có thể sửa đổi khoản 13 Điều 70 Hiến pháp năm 2013 như sau: “Quốc hội quyết định tình trạng chiến tranh và quyết định bãi bỏ tình trạng chiến tranh”. Trong tương quan đó, khoản 9 Điều 74 Hiến pháp cũng cần được sửa đổi như sau: “Ủy ban thường vụ Quốc hội quyết định tình trạng chiến tranh trong trường hợp Quốc hội không thể họp được và báo cáo Quốc hội quyết định tại kỳ họp gần nhất”. Sửa đổi này không chỉ tạo ra sự tương thích giữa các thuật ngữ pháp lý mà còn bảo đảm tính thống nhất với thẩm quyền của Hội đồng quốc phòng và an ninh được quy định tại khoản 2 Điều 89 Hiến pháp là “Hội đồng quốc phòng và an ninh trình Quốc hội quyết định tình trạng chiến tranh, trường hợp Quốc hội không thể họp được thì trình Ủy ban thường vụ Quốc hội quyết định”.

Thứ ba, theo khoản 5 Điều 88 Hiến pháp thì: “căn cứ vào nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước ra lệnh tổng động viên hoặc động viên cục bộ, công bố, bãi bỏ tình trạng khẩn cấp”. Căn cứ Điều 88 Hiến pháp thì khi công bố tình trạng khẩn cấp, tất nhiên, Chủ tịch nước phải ban hành văn bản quy phạm pháp luật với hình thức lệnh mới có thể đạt hiệu quả cao. Trên cơ sở lệnh công bố tình trạng khẩn cấp, Chính phủ sẽ tổ chức thi hành và áp dụng các biện pháp cần thiết để bảo vệ Tổ quốc, bảo vệ tính mạng và tài sản của Nhân dân. Do đó, để bảo đảm tính chính xác cũng như tính thống nhất trong thẩm quyền của Chủ tịch nước và Chính phủ liên quan đến tình trạng khẩn cấp thì Quốc hội cần xem xét sửa đổi khoản 3 Điều 96 Hiến pháp như sau: “Chính phủ có nhiệm vụ thi hành lệnh công bố tình trạng khẩn cấp”.

Cuối cùng, trong các vấn đề quyền lực, đừng tin gì nữa vào con người, mà phải trói buộc những điều ác của anh ta bằng dây xích hiến pháp [18]. Do đó, Hiến pháp phải có những sự

dự liệu đầy đủ để kiểm soát đối với việc thực hiện quyền lực nhà nước [19]. Nói cách khác, kiểm soát quyền lực đòi hỏi phải đặt ra cách thức xử lý đối với mọi sự lạm quyền ngay cả khi sự lạm quyền chưa có những biểu hiện cụ thể [20]. Trên thực tế, có thể chưa từng xảy ra tình trạng văn bản pháp luật của Chính phủ trái với lệnh, quyết định của Chủ tịch nước, nhưng một khi đã thực hiện quyền lực thì vấn đề kiểm soát quyền lực luôn phải được đặt ra [21]. Do đó, Quốc hội cần thiết phải quy định thẩm quyền của Chủ tịch nước trong việc xử lý văn bản của Chính phủ nếu trái với lệnh, quyết định do Chủ tịch nước. Được biết trong quá trình soạn thảo Dự thảo Hiến pháp thì vấn đề này đã được đặt ra [22] và thực tế, Dự thảo ngày 18/10/2012 cũng có quy định về quyền của Chủ tịch nước bãi bỏ văn bản của Chính phủ trái với lệnh, quyết định của Chủ tịch nước [23]. Tuy nhiên, không hiểu vì lý do gì mà trong Hiến pháp lại không có quy định hợp lý này. Theo chúng tôi, sự kiểm soát quyền lực cần phải được thể hiện trong pháp luật mà trước hết là trong Hiến pháp và mọi nội dung pháp lý liên quan đến kiểm soát quyền lực phải được thể hiện rõ ràng để chống lại sự tùy tiện [24]. Vì lẽ này mà Hiến pháp cần bổ sung quy định cho Chủ tịch nước có quyền bãi bỏ các văn bản của Chính phủ nếu các văn bản này trái với lệnh, quyết định của Chủ tịch nước.

Mặc dù Hiến pháp năm 2013 đã được sửa đổi, bổ sung năm 2025, song thực tiễn cho thấy một số nội dung liên quan đến thẩm quyền của các cơ quan nhà nước và các chức vụ trong bộ máy nhà nước vẫn chưa được điều chỉnh một cách toàn diện, dẫn đến nhiều mâu thuẫn, chồng chéo. Trên phương diện chính trị - pháp lý, các đề xuất hoàn thiện Hiến pháp về thẩm quyền của các cơ quan nhà nước và chức vụ trong bộ máy nhà nước không chỉ mang ý nghĩa kỹ thuật lập hiến mà còn phản ánh đúng tinh thần xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam. Việc thống nhất thuật ngữ, làm rõ giới hạn thẩm quyền giữa các cơ quan hiến định là yêu cầu khách quan, phù hợp với xu hướng quản trị hiện đại và nguyên tắc pháp quyền. Những kiến nghị này không làm thay đổi nền tảng chính trị - tư tưởng của Hiến pháp, mà ngược lại, góp phần

bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính minh bạch trong hoạt động của bộ máy nhà nước. Bên cạnh đó, trong bối cảnh Nhà nước tiếp tục đẩy mạnh cải cách thể chế, hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu lực quản trị công, việc tiếp tục nghiên cứu, rà soát và đề xuất sửa đổi Hiến pháp là cần thiết để bảo đảm tính đồng bộ, thống nhất trong tổ chức, hoạt động của bộ máy nhà nước. Trên cơ sở đó, những kiến nghị nêu trong nghiên cứu này có thể được xem xét trong các đợt tổng kết và đánh giá việc thi hành Hiến pháp thời gian tới. Đồng thời, yêu cầu hội nhập quốc tế và xây dựng Nhà nước pháp quyền hiện đại cũng tạo động lực khách quan cho việc sửa đổi, bổ sung những quy định còn bất cập. Như vậy, các kiến nghị sửa đổi vừa phù hợp với xu hướng cải cách thể chế hiện nay, vừa đáp ứng yêu cầu hoàn thiện hệ thống pháp luật thống nhất, đồng bộ và khả thi.

4. Kết luận

Tính thống nhất trong các quy định về thẩm quyền không chỉ giúp tránh tình trạng chồng chéo, xung đột chức năng giữa các cơ quan, mà còn làm rõ giới hạn trách nhiệm, nâng cao tính minh bạch và trách nhiệm giải trình của các cơ quan, chức vụ trong bộ máy nhà nước. Thẩm quyền được quy định rõ ràng là nền tảng để thực thi quyền lực nhà nước một cách đúng đắn, có trật tự và hiệu quả. Vì vậy, việc tiếp tục nghiên cứu, rà soát và hoàn thiện các quy định trong Hiến pháp liên quan đến thẩm quyền của các cơ quan nhà nước, chức vụ trong cơ quan nhà nước là nhiệm vụ cần thiết và cấp bách. Chỉ khi các quy định pháp luật được xây dựng thống nhất, đồng bộ, phù hợp với thực tiễn quản lý và có tính khả thi cao, thì bộ máy nhà nước mới có thể vận hành hiệu quả, góp phần hiện thực hóa mục tiêu xây dựng một nhà nước thực sự “của dân, do dân và vì dân” trong giai đoạn phát triển mới của đất nước.

Tài liệu tham khảo

- [1] N. Lân, Từ điển Từ và ngữ Việt Nam, NXB. Tổng hợp TP. Hồ Chí Minh, 2006, tr. 1702.

- [2] Bộ Tư pháp - Viện Khoa học pháp lý, Từ điển Luật học, NXB. Từ điển Bách khoa và NXB. Tư pháp, 2013, tr. 701.
- [3] N. C. Việt, Cải cách hành chính: Về khái niệm thẩm quyền, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số 8, 2005, tr. 42.
- [4] N. C. Việt, Các yếu tố cấu thành và tính hệ thống của thẩm quyền, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số 9, 2005, tr. 5.
- [5] P. H. Thái, Chức vụ và thẩm quyền chức vụ trong cơ quan hành chính nhà nước, Tạp chí Khoa học, ĐHQGHN, Luật học, Vol. 25, 2009, tr. 70.
- [6] C. V. Minh, Bàn về một số nội dung trong Dự thảo Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 2, 2015, tr. 36.
- [7] C. V. Minh, Quyết định quản lý nhà nước của Chính phủ - Lý luận và thực tiễn, NXB. Chính trị quốc gia, 2017, tr. 120.
- [8] L. K. Thanh, Kỹ thuật lập quy, NXB. Lao Động, 1998, tr. 77.
- [9] Đ. V. Mậu, N. V. Thâm, V. K. Sơn (đồng chủ biên), Hành chính nhà nước và công nghệ hành chính, NXB. Khoa học và kỹ thuật, 2009, tr. 146.
- [10] C. V. Minh, Quyết định quản lý nhà nước của Chính phủ - Lý luận và thực tiễn, NXB. Chính trị Quốc gia, 2017, tr. 121.
- [11] N. C. Hợp (chủ biên), Giáo trình xây dựng văn bản pháp luật, NXB. Hồng Đức, 2012, tr. 174.
- [12] N. Lân, Từ điển Từ và ngữ Việt Nam, NXB. Tổng hợp TP. Hồ Chí Minh, 2006, tr. 74.
- [13] N. Lân, Từ điển Từ và ngữ Việt Nam, NXB. Tổng hợp TP. Hồ Chí Minh, 2006, tr. 419.
- [14] Bộ Tư pháp - Viện Khoa học pháp lý, Từ điển Luật học, NXB. Từ điển Bách khoa và NXB. Tư pháp, 2013, tr. 173.
- [15] L. M. Thông, Hoàn thiện pháp luật về quan hệ kiểm soát quyền lực nhà nước giữa Quốc hội và Chính phủ, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 19, 2019, tr. 5.
- [16] J. Chevallier (éd), L'État de droit, Pub. Montchrestien, 2010, pp. 18.
- [17] N. C. Việt, Cải cách hành chính: về khái niệm thẩm quyền, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 8, 2005, tr. 44.
- [18] B. B. Oberg (ed), The Papers of Thomas Jefferson, Pub. Princeton University Press, 2003, pp. 541.
- [19] F. D. Wormuth, The Origins of Modern Constitutionalism, New York: Harper and Brothers, 1949, pp. 3.
- [20] Adam Przeworski, Democracy and the Limits of Self - Government, Pub. Cambridge University Press, 2010, pp. 136.
- [21] Larry Catá Backer, From Constitution to Constitutionalism: A Global Framework for Legitimate Public Power Systems, Penn State Law Review, Vol. 113, No. 3, 2009, pp. 102.
- [22] Tờ trình số 194/TTr-UBDTSĐHP ngày 19/10/2012 của Ủy ban Dự thảo sửa đổi Hiến pháp, tr. 6.
- [23] Khoản 2, Điều 94, Dự thảo Hiến pháp ngày 18/10/2012 quy định: “Chủ tịch nước bãi bỏ văn bản của Chính phủ trái với lệnh, quyết định của Chủ tịch nước”.
- [24] Đ. M. Khôi, Kiểm soát quyền lực và chống tham nhũng, Tạp chí Khoa học pháp lý Việt Nam, số 8, 2019, tr. 7.